

Slutredovisning av regeringsuppdrag att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk

Fi2024/02214

Diarienummer: 8-154768-2025 | 2025-06-13

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Katrin Westling Palm



Sammanfattning

Skatteverket har fått ansvaret att samordna regeringsuppdraget FI2024/02214 om att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk tillsammans med Polismyndigheten och Migrationsverket. Uppdraget omfattar att utveckla det operativa samarbetet för att identifiera identitetsmissbruk, dela information om misstänkt missbruk och fel avseende identitetsuppgifter med varandra samt åtgärda upptäckta fel i myndigheternas register.

Uppdraget är ett av totalt tre uppdrag som regeringen beslutade om den 14 november 2024;

- Fi2024/02213 Uppdrag att säkerställa att information från folkbokföringen och information om samordningsnummer används ändamålsenligt
- Fi2024/02214 Uppdrag att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk
- Fi2024/02215 Uppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor

Gemensamt för samtliga uppdrag är att de utifrån olika perspektiv adresserar brister och behov inom identitetsområdet. Varje uppdrag hanteras och slutredovisas enskilt men myndigheterna betraktar dem som tre delar av ett mer övergripande uppdrag, att stärka den svenska identitetsförvaltningen. Det är också tydligt att flera av de åtgärder och initiativ som uppdragen presenterar relaterar till varandra och att de framöver kommer att ha en inbördes påverkan.

Denna rapport redogör för behov och åtgärder som identifierats av myndigheterna inom ramen för uppdraget. Behovsbilden i rapporten överensstämmer i flera avseenden med de iakttagelser som Riksrevisionen, pekat på i sin rapport ”Vem där - fastställande av identitet vid statliga myndigheter”¹ och omfattar till exempel behov av förbättrad samordning, gemensamma kartläggningar, utvecklade analysmetoder och stärkt informationsdelning mellan myndigheter. Den samlade behovsbilden har givit att myndigheterna redan under uppdraget tagit initiativ till omedelbara åtgärder i syfte att motverka identitetsmissbruk och annan identitetsrelaterad brottslighet i samhället.

Utifrån behovsbilden har myndigheterna² identifierat ett antal specifika åtgärder, både sådana som kommer att realiseras skyndsamt och sådana vi betraktar som stödjande för att säkerställa samverkan mellan myndigheterna emellan över tid. En central åtgärd som också relaterar till regeringsuppdrag Fi2024/02215, är inrättandet av ett Nationellt ID-center. Ett sådant center har möjlighet att omhänderta flera av de åtgärder som redovisas i denna rapport.

Redan nu ges större rättsliga möjligheter till informationsutbyte än vad som faktiskt tillämpas. Även om det fortfarande saknas juridiska förutsättningar att fullt ut dela relevant information på ett likvärdigt sätt mellan myndigheterna, så har förändrad lagstiftning inneburit ett kliv framåt i det hänseendet. Ytterligare lagändringar har aviserats och myndigheterna ser att dessa kommer att skapa förutsättningar för ett närmare samarbete i det hänseendet. Ett annat tydligt behov är säkerställandet av tekniska lösningar för effektiv och direkt åtkomst till information som kan leda till åtgärd och här ser myndigheterna behov av åtgärder för att tillgängliggöra information på ett bättre sätt. Behovet har också pekats ut av flera av de övriga myndigheter, inklusive utlandsmyndigheter, som konsulterats inom ramen för uppdraget.

¹ Riksrevisionens rapport (RiR 2024:12) Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter

² I rapporten refererar ”Myndigheterna” fortsättningsvis till myndigheterna i uppdraget (Skatteverket, Polismyndigheten och Migrationsverket)

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
1 Inledning.....	3
2 Metod.....	3
3 Uppdraget.....	3
3.1 Bakgrund till uppdraget	3
4 Problem och behov.....	4
4.1 Problembild	4
4.2 Behovsbild	5
4.2.1 Behov av operativ samverkan.....	6
4.2.2 Behov av bättre kommunikationsvägar och samarbetsyta	7
4.2.3 Behov av förståelse för identitet som brottsverktyg och förövares brottsmodus	8
4.2.4 Behov av förståelse och kompetens om varandras arbete och uppdrag.....	8
4.2.5 Behov av ökad återanvändning av information och handlingar.....	9
4.2.6 Behov av ökad åtgärdskontinuitet – bättre genomslag för beslut och åtgärder.....	10
5 Åtgärder.....	10
5.1 Omedelbara åtgärder.....	11
5.1.1 Inrättande av ID-SPOC (Single Point of Operational Contact)	12
5.1.2 Inrättande av Operativt ID-forum	13
5.1.3 Inrättande av Nationellt ID-center.....	13
5.2 Rekommenderade åtgärder.....	14
5.2.1 Utökad och förändrad grunddataplattform.....	14
5.2.2 Upprättande av myndighetsgemensam registrering av uppvisade identitetshandlingar..	15
5.2.3 Ta fram myndighetsgemensam kunskapsbild	16
6 Ordlista	17

1 Inledning

I dag är svensk identitetsförvaltning splittrad, vilket skapar betydande utmaningar för centrala samhällsfunktioner. Som det framgår av Riksrevisionens rapport ”Vem där” (RiR 2024:12) brister identitetsförvaltningen i samordning och metodik när det gäller att fastställa och verifiera personers identiteter.

Identitetsförvaltningen uppvisar även brister i förståelsen för och användningen av information om personers identitet och olika identitetsbeteckningar³. Sådana brister medför risker för den allmänna rättssäkerheten, möjliggör organiserad brottslighet, leder till felaktiga utbetalningar och skadar medborgarnas tillit till samhället och dess institutioner.

För att upprätthålla en effektiv statlig förvaltning och motverka identitetsrelaterad brottslighet är det därför av stor vikt att stärka det myndighetsövergripande samarbetet inom identitetsområdet.

2 Metod

Uppdraget har hanterats av en arbetsgrupp med representanter från myndigheterna och arbetet har fortlöpande förankrats i en myndighetsövergripande styrgrupp. Vid behov har även experter vid respektive myndighet konsulterats i frågor som rör uppdraget och dess olika aspekter (juridik, teknik och operativ kunskap).

3 Uppdraget

Regeringen gav den 14 november 2024, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att utveckla det operativa samarbetet för att identifiera identitetsmissbruk, dela information om misstänkt missbruk och fel avseende identitetsuppgifter med varandra samt åtgärda upptäckta fel i myndigheternas register. Uppdraget ska slutredovisas den 13 juni 2025.

Synpunkter har under uppdraget inhämtats från Statens servicecenter, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Myndigheten för digital förvaltning liksom från fem utlandsmyndigheter⁴. Utlandsmyndigheterna har valts utifrån deras omfattande konsulära verksamhet och/eller verksamhet inom migration.

Uppdraget omfattar att utveckla det operativa samarbetet för att identifiera identitetsmissbruk, dela information om misstänkt missbruk och fel avseende identitetsuppgifter med varandra samt åtgärda upptäckta fel i myndigheternas register. Ytterligare en del har varit att kartlägga myndigheternas, inklusive utlandsmyndigheternas och Statens servicecenters, tillgång till systemstöd och relevanta databaser som kan bidra till effektivare arbetssätt.

3.1 Bakgrund till uppdraget

Regeringen har i den nationella strategin mot organiserad brottslighet, ”Motståndskraft och handlingskraft”⁵ betonat att svensk identitetsförvaltning ska vara tillförlitlig och solid för att inte kunna nyttjas för missbruk och brottslighet. I en rättslig och brottsbekämpande kontext innebär det att säkerställa att individer entydigt kan identifieras på ett enkelt, tillförlitligt och rättssäkert sätt.

³ Personnummer och samordningsnummer. I övrigt finns olika identifikationsnummer, såsom tilldelat personnummer (TP-nummer), immunitetsnummer, med flera.

⁴ Utlandsmyndigheterna i Bangkok (Thailand), Bogota (Colombia), Istanbul (Turkiet), London (Storbritannien) och Nairobi (Kenya) har konsulterats i regeringsuppdraget.

⁵ Regeringens skrivelse 2023/24:67 Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet

Ett stort antal samhällsaktörer är beroende av en väl fungerande identitetsförvaltning. Det ställer krav på att berörda myndigheter arbetar aktivt för att minimera antalet identitetsrelaterade felaktigheter i syfte att förhindra och bekämpa missbruk och brottslighet. Om inte identitetsförvaltningen fungerar så riskeras den allmänna rättssäkerheten och luckor i systemet kan nyttjas för allt från bidragsbrott och identitetskapningar till organiserad brottslighet på sätt som undergräver tilliten till samhället och dess institutioner.

Det finns därför ett stort behov av att stärka det myndighetsövergripande samarbetet inom identitetsområdet. Genom ökad samverkan kan en effektiv statlig förvaltning säkerställas och den begränsade expertis som finns utnyttjas mer effektivt. Förstärkt samarbete är nödvändigt för att bättre motverka identitetsrelaterad brottslighet.

4 Problem och behov

4.1 Problembild

I sin rapport ”Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter”⁶ lyfter Riksrevisionen fram att de statliga insatserna inte är tillräckligt effektiva. Identitetsinformation hanteras i separata processer hos olika myndigheter, utan enhetliga metoder och med begränsade möjligheter att direkt nyttja andra myndigheters register. Vidare så används tillgänglig information inte alltid på ett effektivt sätt, bland annat beroende på brister i kompetensen. Konsekvensen har blivit att identitetsrelaterade fel och bedrägerier i många fall inte upptäcks. Myndigheterna inom uppdraget ser här en problembild där identitetsmissbruk undergräver rättssäkerheten och bidrar till felaktiga beslut hos olika välfärdsaktörer, såsom exempelvis att individer under falsk identitet kan få utbetalningar de inte har rätt till och bristerna utnyttjas inom ramen för organiserad brottslighet. Det finns samtidigt brist på specialistkompetens och med en svag samverkan inom området nyttjas inte de gemensamma resurserna som finns på ett optimalt sätt.

Inom den organiserade brottsligheten utgörs missbruket av förfälskade, manipulerade eller felaktiga dokument och intyg, vilka nyttjas för registrering vid svenska myndigheter i syfte att främja kriminell verksamhet. En identitet som etablerats i ett myndighetssystem med hjälp av falska handlingar utgör i praktiken en nyckelresurs och är en central förutsättning för fortsatt agerande inom den organiserade brottsligheten.

Generellt föreligger betydande utmaningar kopplat till den organiserade brottsligheten, då den nationella lagstiftningen och kontrollsystemen för identitetsutfärdande i huvudsak inte är utformade för att möta de komplexa krav som gränsöverskridande kriminalitet ställer på det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. Den fria rörligheten inom EU/EES samt ändrade regelverk för arbetskraftsinvandring till Sverige har exempelvis utnyttjats av organiserade kriminella nätverk. Därför utgör ekonomisk brottslighet ett centralt inslag och drivande kraft i dessa nätverk. Felaktiga registeruppgifter eller felaktig användning av registeruppgifter utgör således brottsverktyg och stöd för finansiering av organiserad brottslighet.

Inom identitetsrelaterat missbruk kopplat till ekonomisk brottslighet används i de flesta fall utnyttjade identiteter (baserade på befintliga äkta identiteter), snarare än helt falska identiteter, även om båda förekommer. Missbruket av utnyttjade identiteter är särskilt svårupptäckt i dagens samhälle då det saknas effektiva system för att upptäcka eller hindra dem. Många fall förblir oupptäckta eller är svåra att bekräfta, inte minst i situationer där det är omöjligt att med säkerhet avgöra om en viss identitet är

⁶ Riksrevisionens rapport (RiR 2024:12) Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter

äkta eller falsk från början. När det kommer till identitetshandlingar så är missbruket i huvudsak kopplat EU-pass och nationella identitetskort.

Modus operandi för utnyttjande av identiteter redovisas inte specifikt i denna rapport och behöver kartläggas ytterligare, men de identifierade sårbarheterna i de svenska registren och relationen dem emellan medför att organiserad brottslighet och kriminella aktörer ges ett brett spektrum av möjligheter att exploatera systemet. Utnyttjandet omfattar bland annat missbruk av bolagsengagemang, penningtvätt genom etablering av bankkonton, fastighetstransaktioner, låneupplägg, falska individuppgifter, relationsuppgifter samt olika former av bidragsbrott.

Myndigheterna har kartlagt befintliga systemstöd och relevanta databaser inom identitetshanteringen. Kartläggningen visar att det finns variationer i vilka register och informationssystem de olika aktörerna har tillgång till, liksom i möjligheterna att utbyta information dem emellan. Exempelvis använder Polismyndigheten ett antal internationella och nationella system för biometriska data och resehandlingar, Migrationsverket hanterar migrationsrelaterade identitetsdata och Skatteverket ansvarar för folkbokföringsdatabasen. Utlandsmyndigheter och Statens servicecenter har egna uppdrag i utfärdandet och kontrollen av identitetshandlingar, men deras åtkomst till centrala system och referensdatabaser är begränsad.

Överlag konstateras att informationsdelning i nuläget ofta sker manuellt på begäran istället för digitalt baserat på, vid källan, identifierat behov. En uppdelad systemmiljö och avsaknad av en gemensam samverkansyta (digital samarbetsplattform) hindrar ett effektivt och säkert informationsutbyte mellan myndigheterna där sekretessbestämmelser försvårar både åtkomst till och förståelse för information i varandras databaser.

4.2 Behovsbild

Utifrån beskriven problembild har sex övergripande behovsområden identifierats;



I arbetet med regeringsuppdragen⁷ framgår det tydligt att det finns övergripande gemensamma behov och identifierade förbättringsområden för att identitetsförvaltningen i Sverige ska bli tillförlitlig och solid. Inom ramen för regeringsuppdraget relaterar ett antal behov direkt till myndigheternas arbete med att motverka identitetsmissbruk och annan identitetsrelaterad brottslighet.

Med befintlig reglering gällande informationsutbyte kan myndigheterna i vissa fall genomföra önskade förändringar och i andra fall behövs ett förändrat regelverk för att få effekt. Förslagen i propositionen ”Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse”⁸ kommer att ge större rättsligt utrymme för en ökad informationstillgång liksom möjligheten att använda informationen som en strategisk resurs.

Vidare poängteras vikten av att förutsättningarna för lagring och delning av biometrisk information förbättras. Beslutade regelverk som ”Biometri i brottsbekämpningen”⁹ och ”Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll”¹⁰ har givit Polismyndigheten och Migrationsverket utökade möjligheter att behandla biometriska uppgifter.

Det är angeläget att förutsättningarna för informationsdelning och infrastrukturen för verifiering av identitet stärks och att det görs sammanhållet utifrån de områden som utreds i kommittédirektivet ”Säkrare verifiering av identitet”¹¹. För att säkra mer harmoniserad hantering krävs även utvecklingsinsatser för gemensam utveckling, upphandling och användning av de lösningar som utvecklas på identitetsområdet.

Aktuell myndighetssamverkan vilar i hög grad på att information, handlingar och kommunikation skickas fram och tillbaka. Det innebär att arbete och handläggning sker parallellt istället för att hanteras gemensamt. Att säkerställa goda förutsättningar för kontinuerlig dialog, samverkan, kompetensuppbyggnad och informationsdelning är centralt. Detta är även något som Åklagarmyndigheten lyft inom ramen för regeringsuppdraget. I vissa fall behöver myndigheterna göra en förflyttning från samverkan till att gemensamt lösa identifierade hinder.

4.2.1 Behov av operativ samverkan

Behov av att dela relevant kunskap om handlingar, modus, risker och företeelser som är aktuella inom respektive myndighet. Myndigheterna behöver nyttja varandras kompetens och lärande i det vardagliga operativa arbetet.

Trots att identitetsrelaterade problem spänner över flera myndigheters verksamhetsområden saknas ID-samarbetsforum och tydliga etablerade kontaktvägar för löpande operativ samverkan. Det innebär att myndigheterna inte fullt ut drar nytta av varandras specialistkompetens och erfarenheter i det dagliga arbetet. Myndigheternas samarbete begränsas ofta till mindre grupperingar eller smalare uppdrag, vilket leder till utmaningar när det gäller intern förankring och återkoppling inom respektive organisation. Operativ samverkan sker vanligen reaktivt, exempelvis inom ramen för gemensamma insatser mot organiserad brottslighet, först efter att ett missbruk eller brott redan har konstaterats snarare än proaktivt för att förhindra att något inträffar. En aktiv myndighetsövergripande dialog som

⁷ Fi2024/02213 Uppdrag att säkerställa att information från folkbokföringen och information om samordningsnummer används ändamålsenligt;

Fi2024/02214 Uppdrag att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk; Fi2024/02215 Uppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor

⁸ Prop. 2024/25:180 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse

⁹ Prop. 2024/25:37 Biometri i brottsbekämpningen

¹⁰ SOU 2024:80 Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll

¹¹ Dir. 2025:22 Säkrare verifiering av identitet.

genererar en ömsesidig lägesbild och ett kontinuerligt lärande i operativ verksamhet främjar tilliten mellan myndigheter och gentemot samhället.

För att effektivt motverka identitetsmissbruk behöver samverkan mellan myndigheterna bli mer fortlöpande till sin karaktär liksom mer integrerad i den dagliga verksamheten. Det krävs därför ett gemensamt format för regelbunden dialog, erfarenhetsutbyte och koordinering av operativa initiativ. Myndigheterna ser ett stort värde i att gå från diskontinuerlig samverkan till att i högre grad samskapa, genom att agera tillsammans och för varandra och gemensamt lösa hinder och dela kunskap operativt. Behovet är direkt kopplat till stärkt förmåga att motverka felaktig registrering av uppgifter, felaktigt utfärdande av handlingar och tillstånd, att identifiera misstänkt missbruk samt att, genom tidig dialog mellan myndigheterna, bidra till mer kompletta beslutsunderlag.

4.2.2 Behov av bättre kommunikationsvägar och samarbetsyta

Behov av korta svarstider och tydliggjorda kommunikationsvägar mellan myndigheterna. Samarbetsytor behöver säkras för att undvika manuell hantering av informationsöverföring mellan myndigheterna.

Då våra respektive myndigheter är förhållandevis stora organisationer och identitetsfrågorna är relativt specifika ser vi ett tydligt behov av att förbättra tillgången till kontakt- och kommunikationsvägar. Det avser i många fall ett konkret behov av information som rör enskilda uppgifter liksom uppgifter om ärendestatus, beslutsunderlag eller förklaringar. Det måste vara möjligt för myndigheterna att utan fördröjning och på ett strukturerat sätt kunna komma i kontakt med rätt funktion i identitetsrelaterade frågor. Brist på effektiva kontaktvägar får inte vara ett hinder för att kunna utbyta information. Behovet har även observerats av de utlandsmyndigheter som involverats i uppdraget.

Behovet utgörs av en ökad tillgång till information. Det innebär inte enbart olika beståndsdata utan även en betydligt större mängd realtidsinformation som ärendeinformation, beslutsunderlag och annan information kring våra myndigheters handläggning, relaterat misstanke om brott och övrig hantering. Utökad informationsförsörjning och ökad förståelse för varandras verksamheter stärker behovet av direkta kontaktvägar.

Ett till detta nära kopplat behov som ofta återkommer är förbättrade förutsättningar för samverkan och dialog mellan myndigheterna. En plattform eller samarbetsyta som används myndighetsgemensamt för säkert och effektivt utbyte av information avseende potentiella fel och misstänkt missbruk ger förutsättningar för att i högre grad arbeta tillsammans, till exempel för att dokumentera och samskapa i de fall ett ärende berör flera aktörer.

En plattform som brukas gemensamt med hög säkerhetsnivå skulle möjliggöra att exempelvis utredare från olika myndigheter kan arbeta parallellt med samma ärende eller att information om misstänkt identitetsmissbruk snabbt kan spridas till berörda parter.

4.2.3 Behov av förståelse för identitet som brottsverktyg och förövares brottsmodus

Behov av gemensam förståelse för hur identitet används som brottsverktyg och hur det påverkar samhället och våra myndigheter. I det behövs en samlad bild av omfattning, konsekvenser och brottsmodus.

Utöver formell samverkansstruktur ser myndigheterna att det även behöver säkerställas en förbättrad kunskapsdelning mellan myndigheterna. För tillfället saknas en fullständig bild, och ibland förståelse, för hur identiteter utnyttjas som brottsverktyg och vilka metoder (modus operandi) som förövare använder. Var och en av myndigheterna ser bara en del av helhetsbilden, vilket gör att viktiga insikter riskerar att stanna inom den egna organisationen. Myndigheterna ser därför behov av att inrätta rutiner för regelbunden informationsdelning om trender och tendenser gällande identitetsmissbruk. Behovet av att dela relevant kunskap till exempel om nya typer av falska handlingar, upptäckta missbruksmönster, aktuella riskindikationer och liknande är stort.

Bristen på både tillgång till information och förståelse för densamma orsakar i sin tur en bristfällig förmåga att motverka identitetsmissbruk. Myndigheterna behöver förändra sättet att betrakta information och istället se det som en gemensam strategisk resurs som behöver struktureras, förstås och tillgängliggöras.

För att kunna förebygga, beivra och bekämpa identitetsrelaterad brottslighet behövs en samlad och enhetlig förståelse för problemet, det vill säga missbrukets omfattning, områdets risker och utmaningar. Då skapas förutsättningar för att utvärdera genomförda insatser ur ett samhällsperspektiv i syfte att uppnå önskad effekt.

4.2.4 Behov av förståelse och kompetens om varandras arbete och uppdrag

Behov av en gemensam kunskapsbild avseende andra myndigheters uppdrag, arbetssätt, metoder och informationsmängder för att skapa förutsättningar för samordnat agerande.

Ett annat behov som myndigheterna identifierat är behovet av utökad kunskap om varandras uppdrag, tillgängliga verktyg och arbetsmetoder. Ett tätare kunskapsutbyte mellan myndigheterna skulle höja den generella kompetensnivån, skapa en gemensam problembild och i förlängningen leda till mer samordnade och effektiva åtgärder mot identitetsmissbruk. Att inte adressera behovet innebär risk för felaktig analys, misstolkningar av information, liksom minskad tillit mellan myndigheterna vilket skapar en ineffektivitet, men genom att nyttja varandras kompetens och lärdomar kan varje myndighet snabbare anpassa sina kontrollåtgärder och metoder.

Att myndigheterna i uppdraget saknar förståelse och kunskap om varandras verksamheter och hur identitetskontrollerna genomförs vid respektive myndighet är något som lyfts av de utlandsmyndigheter som tillfrågats i uppdraget. Utlandsmyndigheterna ser behov av ett förbättrat utbyte och en samsyn mellan myndigheterna i frågor kopplade till identitetsområdet liksom kompetenshöjande insatser för sin personal. Nuvarande brister bedöms kunna leda till att utlandsmyndigheter får olika besked beroende på vilken myndighet som konsulteras i ett aktuellt ärende.

Bristen i förståelse och kompetens innebär att förståelse för vad som föranleder en viss registrering eller åtgärd saknas, vilket leder till att samma frågeställning hanteras upprepat. Det är en ineffektiv

myndighetsutövning och för en privatperson ger det intryck av att den ena myndigheten inte har förtroende för den bedömning som gjorts av en annan.

4.2.5 Behov av ökad återanvändning av information och handlingar

Behov av att kunna ta del av redan existerande information vid våra myndigheter, till exempel för att undvika upprepad granskning och bedömning av en enskild identitetshandling vilken tidigare uppvisats eller inlämnats vid annan myndighet.

Behovet av att kunna återanvända information¹² och dokumentation mellan myndigheter är tydligt. Uppgifter som redan verifierats eller granskats av en myndighet bör kunna komma andra myndigheter till del för att undvika dubbelarbete och därmed tidigt upptäcka identitetsrelaterat missbruk. Nu stannar en genomförd åtgärd ofta inom den egna myndigheten och får inte genomslag hos andra, just för att informationen inte sprids vidare eller för att strukturer saknas för att hantera uppföljningen. För att uppnå åtgärdskontinuitet krävs det att då en myndighet vidtar en åtgärd kopplad till en persons identitet, som att återkalla en felaktig identitetshandling eller flagga för misstänkt identitetsmissbruk, så ska underrättelse om sådan uppgift framställas skyndsamt och på ett begripligt sätt så att frågan kan utredas och möjligen fastställas genom samverkan mellan myndigheter.

För närvarande finns begränsningar i vilka uppgifter som får utbytas mellan myndigheter, men samtidigt konstateras att befintliga regelverk inte heller nyttjas i tillräcklig grad. Det senare beror delvis på en otrygghet hos våra medarbetare om vad som får liksom inte får delas där enskilda handläggare känner en osäkerhet i förhållande till det personliga ansvaret som tjänsteman kopplat till ett eventuellt felaktigt utlämnande av uppgift. Därför ser vi både behov av förbättrade arbetssätt inom och mellan våra myndigheter och etablerandet av systemstöd för att systematiskt kunna efterfråga och dela relevant information när det behövs. Även de utlandsmyndigheter som konsulterats i uppdraget ser stora behov av utvecklad informationsdelning mellan myndigheterna.

Bristen på såväl tillgång till information som förståelse för densamma bidrar till en minskad förmåga att motverka brott. Myndigheterna behöver ställa om sättet att betrakta information och istället se det som en gemensam strategisk resurs som behöver struktureras, förstås och tillgängliggörs.

Traditionellt bygger en stor del av informationsutbytet på underrättelseskyldigheter, vilket tenderar att baseras på ärende och driva resurser både hos mottagande och utlämnande myndighet. Här råder en generell brist i kunskap om vad som får och ska delas med annan myndighet. Tillgång till information innebär inte bara att kunna begära ut uppgifter från varandra utan informationen behöver vara korrekt och tillgänglig i rätt tid och på rätt sätt. Det medför att strukturen för informationshantering hos respektive myndighet behöver stärkas för att över tid kunna användas sömlöst i olika miljöer.

Ansvaret för nationella grunddata är fördelat mellan myndigheter och det arbetet behöver utvidgas och prioriteras, både genom stärkt finansiering och ökat ägandeskap hos de utpekade myndigheterna. Det kan göras genom att den aktör som tillhandahåller informationen också ansvarar för att ge samhället bättre förutsättningar för att ta del av densamma. Vidare behöver användande aktörer anpassa sina verksamheter, verksamhetssystem och strukturer för att säkerställa anpassningsbarhet och skalbarhet för en större mängd information. Avgörande är att myndigheterna sinsemellan kan förstå hur olika begrepp och informationsmängder hänger ihop och relaterar till varandra, varför vi ser behov av att en myndighetsgemensam begrepps- och informationsmodell för identitet tas fram, en

¹² Med information avser vi här den samlade bilden av data, information och kunskap. Det handlar om data i sig, men även om hur data hänger ihop, dess betydelse och användning.

viktig förutsättning för både samverkan och något som i förlängningen skapar förutsättningar för framtagande av möjligt stöd baserat på artificiell intelligens (AI).

Även Ekobrottsmyndigheten nämner att deras verksamhet skulle stärkas av en mer direkt tillgång till information, troligen skulle ge möjlighet till snabbare bedömningar vilka på sikt kan övergå till AI-assisterad bedömning. Myndigheten pekar även på behovet av informationsspridning för att öka sin kunskap om andra myndigheters verksamhet och olika förutsättningar då det kan synliggöra vilka verktyg och informationsmängder som finns tillgängliga och möjligen kan efterfrågas.

4.2.6 Behov av ökad åtgärdscontinuitet – bättre genomslag för beslut och åtgärder

Behov av att beslut och insatser vid en myndighet får återverkan vid andra myndigheter. Registrering med myndighetsövergripande betydelse som registrerad falsk identitet och återkallat uppehållstillstånd behöver tillgängliggöras för övriga myndigheter.

I nuläget får inte beslut och åtgärder inom en myndighet tillräcklig återverkan hos andra myndigheter och därmed inte heller i samhället i stort, bland annat beroende på att register och verksamhetssystem inte uppdateras fullt ut. Det kan gälla uppgifter om identitetsnivåer för samordningsnummer, falsk identitet, uppehållstillstånd som löpt ut eller återkallats, identitetshandlingar som återkallats, beslutade sanktioner¹³ eller andra åtgärder. Exempelvis, om en privatperson använder en ogiltig handling eller om en identitet är registrerad som en falsk identitet och det inte får genomslag hos andra myndigheter finns risk för fortsatt identitetsmissbruk och annan identitetsrelaterad brottslighet.

Utifrån ovan beskrivning ser myndigheterna behov av en anpassning av verksamhetssystem så att relevant information finns tillgänglig. I det ingår också att aktivt och direkt integrera information som är föränderlig, något som även de utlandsmyndigheter som tillfrågats i uppdraget pekar på.

I behovet ökad åtgärdscontinuitet ingår att säkerställa en mer samordnad planering av riktade åtgärder och insatser som har myndighetsövergripande beröringspunkter inom identitetsområdet, att utifrån en gemensam riskbild identifiera prioriterade åtgärder. Med andra ord, om Migrationsverket genomför riktade kontroller för återkallelse av uppehållstillstånd kan det finnas skäl för riktade insatser gällande inre utlänningskontroll och vice versa.

När felaktig användning av en identitet eller felaktig personuppgift identifierats behöver det kunna registreras på lämpligt sätt för att informationen ska kunna delas med övriga myndigheter. Det skulle öka effektiviteten och tilliten till informationen och ge möjlighet att skydda drabbade personer. Att exempelvis inte en ”utnyttjad identitet” har en egen registrerad status eller åtgärd i folkbokföringsverksamheten omöjliggör maskinellt stöd för åtgärder och analyser.

5 Åtgärder

I uppdraget anges att myndigheterna ska beskriva genomförda och planerade åtgärder. De åtgärder vi redogör för syftar till att förhindra, bekämpa och beivra identitetsmissbruk och annan identitetsrelaterad brottslighet. I det arbetet behöver myndigheterna skapa en gemensam grund som ger förutsättningar för närmare samarbete och utökad samverkan.

¹³ Sanktioner kan i detta sammanhang exempelvis avse näringsförbud, återreseförbud och säkerhetsåtgärder.

De åtgärder myndigheterna lyfter fram behöver slå igenom i hela kedjan för identitet, från etablering av identitet, utfärdande av identitetshandling, verifiering av identitet till förvaltning och kontroll av identitet.

Under tiden för uppdraget har myndigheterna utifrån befintliga förutsättningar initierat flera omedelbara åtgärder för att omhänderta ett antal av de identifierade behoven. I nära samverkan planeras etableringen av en ID-SPOC-funktion och ett Operativt ID-forum. Dessa två insatser är tänkta att snabbt förbättra det operativa samarbetet och lägga grunden för ett mer långsiktigt arbete.

Vidare har behov kopplat till etableringen av ett Nationellt ID-center¹⁴ identifierats. Inrättandet av ett Nationellt ID-center kommer fortsatt att planeras och hanteras inom ramen för regeringsuppdraget Fi2024/02215 ”Uppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor”, i vilket även Statens servicecenter ingår. Myndigheterna avser inrätta en myndighetsövergripande införandegrupp för att direkt påbörja omhändertagandet av föreslagna åtgärder. Det görs för att trygga den vidare hanteringen av presenterade åtgärder efter nu aktuell slutredovisning av uppdraget, men med särskilt fokus på ID-SPOC och Operativt ID-forum.

Avsnittet avslutas med ett antal rekommenderade åtgärder vilka har nära koppling till beskrivna omedelbara åtgärder. Rekommenderade åtgärder rör exempelvis utökad lagring och delning av biometrisk information, men även mer konkret stöd till medarbetare i syfte att förenkla den vardagliga operativa hanteringen och behöver fortsättningsvis beredas och samordnas för vidare hantering. I den vidare hanteringen bedöms flera av dessa kunna adresseras till olika aktörer, de enskilda myndigheterna, ett Nationellt ID-center, regelutveckling och riktad samverkan.

I uppdraget ingår att redovisa de åtgärder som redan påbörjats eller genomförts. Hos myndigheterna pågår kontinuerligt förbättringsarbete inom identitetsområdet. Fram till nu så har det utvecklingsarbetet främst skett myndighetsinternt även om det finns ett antal pågående utredningar och uppdrag som myndigheterna deltar i, såsom exempelvis kommittédirektivet om ”Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring”¹⁵ (Kommittédirektiv 2023:134), ”Registrering av EES-medborgare”¹⁶ och ”Säkrare verifiering av identitet”¹⁷.

Vid våra myndigheter pågår även initiativ för att stärka den enskilda myndighetens förmåga i att motverka identitetsmissbruk. Det gäller bland annat översyn av granskningsorganisation för kontroll och granskning av identitetshandlingar i syfte att fastställa en identitet så tidigt som möjligt i processen.

Myndigheterna har även ökat antalet utbildningstillfällen för kurser som rör dokumentkunskap på grund- och fortsättningsnivå. Detta för att fler medarbetare ska erbjudas möjlighet att gå utbildningen i syfte att höja både den generella och specifika kunskapen inom området. Vidare har det införts krav på att samtliga servicehandläggare som tar emot id-kortsansökningar vid Statens servicecenter ska genomgå grundutbildning för dokumentkunskap.

5.1 Omedelbara åtgärder

Som nämnts så har myndigheterna inom ramen för uppdraget påbörjat planering av ett inrättande av ett Nationellt ID-center, ID-SPOC och ett Operativt ID-forum och då utifrån aktuella förutsättningar, det vill säga med de begränsningar som finns i befintligt juridiskt ramverk och

¹⁴ Se delredovisning av regeringsuppdrag Fi2024/02215 ”Delredovisning av regeringsuppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor (Skatteverkets diarienummer 8-93999-2025)

¹⁵ Kommittédirektiv 2023:134 Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring

¹⁶ Dir. 2025:4 Registrering av EES-medborgare

¹⁷ Dir. 2025:22 Säkrare verifiering av identitet.

begränsningar i att digitalt dela information och teknik. I det fortsatta arbetet med att hantera åtgärderna finns behov av fortsatt nära samverkan mellan myndigheterna.

5.1.1 Inrättande av ID-SPOC (Single Point of Operational Contact)

En omedelbar åtgärd är att etablera en ID-SPOC-funktion¹⁸ hos vardera Skatteverket och Migrationsverket samt med en central samverkanspunkt vid Polismyndigheten. ID-SPOC fungerar som en identitetsfokuserad hubb och kontaktpunkt för operativt samarbete mellan myndigheterna. Dessa funktioner ska samverka tätt sinsemellan och utgöra navet för informationsutbyte, exempelvis för att ta emot underrättelser eller rapporter om misstänkt identitetsmissbruk, kanalisera frågor myndigheterna emellan samt koordinera gemensamma insatser.

På sikt kan ID-SPOC-nätverket involvera fler aktörer, såsom Statens servicecenter och utlandsmyndigheter och kommer att ha en stark koppling till ett Nationellt ID-center. Varje myndighets interna ID-SPOC fungerar som en service- och stödfunktion till den egna operativa verksamheten med mandat att agera på myndighetens ärenden i det fortlöpande samarbetet. För att ID-SPOC ska fungera effektivt krävs tydliga riktlinjer om vilka uppgifter som får delas och hur informationsöverföringen ska ske säkert (med hänsyn till sekretess och integritet).

De uppgifter som ID-SPOC-funktionerna utbyter kan exempelvis omfatta;

- Misstänkta eller konstaterade fall av identitetsmissbruk
- Information om förfalskade dokument eller felaktiga personuppgifter
- Ärendespecifik information kopplad till folkbokföring eller migration vid indikerade oegentligheter
- Tekniska indikatorer på bedrägeriförsök och systematiska missbruksmönster
- Relevanta bedömningar i enskilda ärenden med identitetsanknytning

För att pröva konceptet planerar myndigheterna att i närtid initiera en pilotverksamhet under ledning av Polismyndigheten. Under pilotperioden utreds tekniska och rättsliga krav för att säkerställa att ID-SPOC-strukturen ger avsedd effekt långsiktigt. Pilotens tidiga erfarenheter kommer att tas tillvara vid det fortsatta införandet. Det nära sambandet mellan ID-SPOC och ett Nationellt ID-center beaktas även, så att dessa funktioner utformas för att komplettera varandra på bästa sätt.

För att informationsutbytet ska ske säkert och effektivt föreslås att myndigheterna gemensamt utreder möjligheten till att en myndighetsgemensam samarbetsyta (digital plattform) skapas där känslig information kan delas och behandlas gemensamt när ett ärende berör flera aktörer. För närvarande saknas en sådan plattform, vilket gör att information ofta behöver skickas via mindre säkra kanaler eller i flera separata spår. En gemensam plattform med hög säkerhetsnivå skulle möjliggöra att till exempel utredare från olika myndigheter kan arbeta parallellt med samma ärende eller att information om misstänkta identitetsmissbruk snabbt kan spridas till relevanta parter. På sikt förutses att en sådan samarbetsyta integreras med de föreslagna SPOC-funktionerna (se nedan) och ett eventuellt framtida ID-center, så att nationell och internationell samverkan underlättas.

I operativ verksamhet kan det vara svårt för enskilda tjänstemän att avgöra vilken information som får respektive ska delas med andra myndigheter, och med vilket lagstöd. En förenklad lathund för handläggare: "Vad får jag dela med vem?" bör tas fram av myndigheterna inom ramen för ID-SPOC. Med andra ord en vägledning vilken sammanfattar gällande regelverk för att säkerställa att relevant

¹⁸ En så kallad SPOC-funktion är en central kontaktpunkt för kommunikation mellan en organisation och dess kunder, användare eller interna avdelningar. All information styrs via en och samma kanal istället för flera. Syftet är att skapa tydlighet, effektivitet och bättre kontroll av informationsflödet.

information faktiskt utbyts när det är tillåtet och påkallat. Lathunden bör omfatta både bestämmelser som möjliggör informationsutbyte (till exempel när en myndighet får lämna annars sekretessbelagda uppgifter på eget initiativ) och tydliggöra vanliga missuppfattningar som leder till onödig restriktivitet.

Genom ökad kunskap om regelverk minskar risken att nödvändig information inte delas på grund av osäkerhet hos handläggare. Förväntad effekt är att myndigheterna i större utsträckning uppfyller sin underrättelseskyldighet sinsemellan och att bättre beslutsunderlag skapas för operativ verksamhet.

5.1.2 Inrättande av Operativt ID-forum

Myndigheterna har identifierat en brist på forum och kanaler för det kontinuerliga operativa samarbetet för delning av kunskap om handlingar, modus operandi för olika typer av identitetsmissbruk, risker och andra aktuella företeelser inom området.

För att hantera denna brist avser myndigheterna gemensamt inrätta ett särskilt forum för ändamålet. Forumet ska samverka regelbundet och frekvent och har formen av korta och fokuserade möten som ska bidra till ökad och aktuell kunskap. Målet är att snabbt kunna omsätta olika observationer i direkta åtgärder. Forumet ska även kunna identifiera fördjupade behov av analys och/eller behov av att bilda särskilda arbetsgrupper och då med det övergripande syftet att motverka identitetsmissbruk och annan identitetsrelaterad brottslighet i samhället.

Utgångspunkten är att den information som delas vid dessa forum inte är individrelaterad men att den ändå har en operativ koppling till individer, företeelser och ärenden som är aktuella i myndigheternas verksamheter.

Planeringen för inrättandet av Operativt ID-forum har initierats efter överenskommelse mellan myndigheterna. I planeringen ingår att var och en av myndigheterna ska utse en samordnare med operativ kunskap som utgör ordinarie deltagare i forumet i syfte att säkerställa en kontinuitet i arbetet. En av de tre utsedda samordnarna är sammankallande. Detta sammankallande uppdrag kan rotera mellan myndigheterna.

Vid Operativt ID-forum ska myndighetsrepresentanter med identitetsrelaterad aktuell operativ kunskap och information ingå. Medarbetare inom områden som exempelvis brottsbekämpning, folkbokföringsverksamhet, identitets- och dokumentkontroll bör finnas representerade. Vilka funktioner och kompetenser som deltar styrs av den aktuella mötesagendan.

Arbetet med att planera inrättande av aktuellt forum är initierat och vidare arbete kommer att ske fortlöpande med utvärdering av resultatet i slutet av 2025.

5.1.3 Inrättande av Nationellt ID-center

Ett Nationellt ID-center har pekats ut som en central åtgärd för att stärka Sveriges förmåga att hantera identitetsrelaterade frågor. Myndigheterna föreslog redan i en delredovisning av det relaterade uppdraget Fi2024/02215 att ett sådant center bör inrättas hos Polismyndigheten. Även inom ramen för nu aktuellt uppdrag ser vi Nationellt ID-center som en framtida nyckelfunktion. Syftet är att skapa en permanent nationell expertresurs och knutpunkt för identitetsfrågor, med uppdrag att stödja operativ verksamhet, samordna kunskap och driva utvecklingen inom identitetsförvaltningen.

Flera av de åtgärder som identifierats, inklusive nedanstående rekommendationer, kan införlivas i Nationellt ID-centers uppdrag eller kommer att kräva nära samverkan med centret. Polismyndigheten har därför inlett planeringen av ett ID-center, i syfte att snabbt få en organisation på plats som kan ta över och vidareutveckla arbetet då uppdraget slutredovisats. Åtgärder som föreslås inom ramen för nu aktuellt uppdrag (Fi2024/02214) har starka beroenden till regeringsuppdrag Fi2024/02215 att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor och kommer behöva hanteras samordnat.

5.2 Rekommenderade åtgärder

Det finns flera centrala rekommenderade åtgärder vilka myndigheterna bedömer kommer att bidra till att säkra den genomslagskraft de omedelbara åtgärderna förväntas få. Tillgång till information är exempelvis en avgörande faktor för samverkan och möjliggörande av kraftfulla åtgärder mot välfärdsbrottslighet. I den myndighetsgemensamma lägesbilden av organiserad brottslighet¹⁹ beskrivs tillitsbaserade system, i kombination med bristande kontrollverktyg, som en av de allvarligaste sårbarheterna som bidrar till att destabilisera viktiga samhällsfunktioner.

Med det som utgångspunkt och med fortsatt regelutveckling, som medför legala möjligheter till att utbyta information i betydligt högre omfattning, så behöver informationshanteringen utvecklas vid den enskilda myndigheten liksom förutsättningarna för att utbyta informationen.

Ensidigt utökade underrättelseskyldigheter riskerar att generera ökad administration utan tillräcklig anpassning för mottagande myndighet att använda informationen på ett ändamålsenligt sätt. Inriktningen för utbytet bör således fokusera på att bli mer informationsdrivet framför att vara traditionellt ärendedrivet.

Såväl myndigheterna inom uppdraget som andra myndigheter behöver aktivt prioritera sin informationsstyrning och då med fokus på metadata, samt begrepps- och informationsmodellering²⁰ i syfte att säkerställa en struktur som kan hantera mer föränderliga behov, exempelvis genom användning av relevant tekniskt stöd i form av artificiell intelligens (AI).

5.2.1 Utökad och förändrad grunddataplattform

Myndigheterna föreslår att den nationella grunddataplattformen för offentliga aktörers informationsutbyte byggs ut och anpassas för att bättre hantera identitetsrelaterad information.

Nationella grunddata är enligt Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) digital information inom offentlig förvaltning²¹ som flera aktörer har behov av och som är viktiga för samhället. Ramverket för nationella grunddata anger vidare att data ska ge samhällsnytta, kunna nyttjas effektivt och enkelt, vara standardiserade och interoperabla. Nu är identitetsdata splittrat över olika system och myndigheter, vilket leder till att felaktiga eller felaktigt använda uppgifter kan ligga till grund för beslut och handlingar. Sådana brister möjliggör identitetsmissbruk, såsom att kriminella kan utnyttja registeruppgifter och intyg som brottsverktyg, något som skulle motverkas om berörda myndigheter delade en gemensam och pålitlig informationsbas.

Föreslagen åtgärd syftar till att möta de identifierade bristerna i nuvarande informationsutbyte och möta behovet av ökad återanvändning av information för att myndigheters åtgärder ska få genomslag hos övriga aktörer. Exempelvis utgör identitetsrelaterade uppgifter en sådan kritisk informationsmängd.

För att åstadkomma detta behöver informationshanteringen utvecklas både internt inom varje myndighet och gemensamt mellan myndigheterna. Våra myndigheter måste prioritera sin informationsstyrning, bland annat genom att förbättra kvaliteten på metadata, gemensamma begreppsdefinitioner och informationsmodeller. Detta så att information om individer kan delas och användas över organisationsgränser på ett flexibelt sätt.

¹⁹ Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021 & 2023. Sedan 2009 samverkar 14 myndigheter inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (OB-satsningen).

²⁰ Med informationsmodellering avses här metod för att strukturera och beskriva information på ett sätt som gör den begriplig, konsekvent och användbar, dvs hur information är organiserad och relaterad till ett specifikt sammanhang. Det kan ske genom systemutveckling och/eller verksamhetsutveckling.

²¹ Myndigheten för digital förvaltning – Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen – version 3.0

Samtidigt behöver de nationella grunddatadomänerna som helhet (inklusive identitetsdomänen) ges tillräcklig prioritet och finansiering för att möjliggöra nödvändiga tekniska lösningar. En utökad grunddataplattform för identitet kan innebära att myndigheter i högre grad kopplar samman sina register och utnyttjar modern teknik som automatiserad dataanalys och AI för att identifiera relevanta uppgifter som bör delas löpande.

Regeringen har redan föreslagit lagändringar för att underlätta ett mer informationsdrivet utbyte mellan myndigheter, exempelvis genom den av regeringen beslutade propositionen ”Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse” (2024/25:180)²² som innebär att sekretess till skydd för enskilda inte ska hindra att information lämnas till en annan myndighet om syftet med utlämnandet är att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda brottslig verksamhet, brott, felaktiga utbetalningar, fusk och olika typer av överträdelser.

Myndigheterna ser att ett sådant förändrat regelverk kan öppna upp för tekniska lösningar och över tid också automatiserad förmedling av information enligt fördefinierade behov och regler.

Myndigheterna ser även potential i utvecklingen av AI-baserade verktyg (”digitala agenter”) som skulle kunna assistera för säkrare och mer effektivt informationsutbyte. Det är viktigt att påpeka att en utbyggd grunddataplattform för identitet kräver starkt skydd för integritet och informationssäkerhet. Endast behöriga aktörer ska få åtkomst till uppgifterna, och all behandling måste följa gällande dataskyddsregler. Med dessa förutsättningar uppfylla förväntas en moderniserad informationsinfrastruktur avsevärt stärka myndigheternas förmåga att upptäcka felaktigheter, hindra identitetsmissbruk och samordna åtgärder, i hela kedjan från identitetsfastställande till uppföljning av misstänkta missbruk.

Myndigheterna lyfter därför fram området som prioriterat på enskild myndighetsnivå och för infrastrukturen för grunddatadomänerna. Insatser behöver dock göras gemensamt. Vi ser här behov av tydlig styrning då behovet berör fler myndigheter än de som ingår i aktuellt regeringsuppdrag.

5.2.2 Upprättande av myndighetsgemensam registrering av uppvisade identitetshandlingar

Ett mer specifikt tekniskt utvecklingsområde, som myndigheterna särskilt vill framhäva, gäller hanteringen av de identitetshandlingar som visas upp för myndigheterna. I dag registreras uppgifter om granskade pass, id-kort och andra identitetshandlingar endast lokalt i respektive myndighets ärendehanteringssystem. Det innebär att en förfalskad eller på annat sätt otillförlitlig handling kan passera obemärkt hos en myndighet trots att en annan myndighet redan upptäckt problem med den. Det tidigare beskrivna behovet av ökad informationsåteranvändning mellan myndigheterna är särskilt tydligt här.

Myndigheterna föreslår därför att en gemensam registrering införs, där information om uppvisade identitetshandlingar görs sökbar över myndighetsgränser. Åtgärden svarar mot det tidigare identifierade behovet av återanvändning av information och dokumentation. I praktiken skulle detta innebära att myndigheterna, inom ramen för grunddataplattformen, enas om gemensamma begrepp och strukturer för relevant information kring identitetshandlingar och att varje myndighet anpassar sin registrering av sådana handlingar i enlighet med den strukturen. Exempelvis kan viktiga attribut som dokumentnummer, utfärdande land, giltighetstid, samt koppling till visst ärende eller person, lagras på ett standardiserat sätt.

Genom en myndighetsgemensam sökfunktion för uppvisade identitetshandlingar skulle handläggare kunna se om en viss passhandling eller identitetshandling tidigare har kontrollerats hos en annan myndighet och med vilket resultat. Därigenom kan bedömningar av handlingars äkthet göras mer

²² Prop. 2024/25:180 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse

enhetligt och missbruk, såsom att samma falska handling används upprepade gånger i olika sammanhang, upptäckas i ett tidigt skede. På sikt kan detta även motverka den så kallade look-alike-problematiken, där en person utnyttjar en annan liknande persons identitetshandling.

Den initiala hanteringen av åtgärden föreslås ske genom att en myndighetsövergripande överenskommelse träffas för bestämmande om hur informationen ska kategoriseras och delas för att uppnå enhetlighet i informationsbenämning och struktur. På längre sikt bör övervägas att skapa en centraliserad databas eller att utöka befintliga system för att möjliggöra direktåtkomst och mer automatiserad delning av uppgifter om identitetshandlingar. Ett sådant initiativ måste då utredas vidare och då inkluderande eventuella författningsändringar som krävs för att dela personuppgifter på det sättet.

Om en gemensam registrering av identitetshandlingar kommer på plats bedömer myndigheterna att risken för felaktiga bedömningar och beslut minskar, då en mer komplett bild av de identitetshandlingar som knyter an till en individ finns tillgänglig för alla berörda. Handläggning kan effektiviseras när behovet av tidskrävande efterforskningar i varje enskilt ärende minskar. Sammantaget skulle denna åtgärd höja motståndskraften mot missbruk av falska eller stulna identitetshandlingar i hela förvaltningen.

5.2.3 Ta fram myndighetsgemensam kunskapsbild

Slutligen föreslås att myndigheterna regelbundet tar fram en gemensam och samlad kunskaps- och lägesbild för identitetsområdet, en återkommande sammanställning och lägesanalys som ger en bild av utvecklingen inom området och effekterna av vidtagna insatser. Åtgärden adresserar framför allt behovet av ökad förståelse för identitetsmissbrukets omfattning och konsekvenser, men även behovet av bättre underlag för prioritering av insatser vilket i sin tur relaterar till behovet av helhetssyn och kunskapsdelning.

En gemensam kunskaps- och lägesbild ska kunna fungera som ett strategiskt beslutsunderlag för såväl Regeringskansliet som myndigheterna. Genom att samla data om identifierade missbrukstrender, sårbarheter, demografiska aspekter och liknande, kan man analysera vilka åtgärder som ger störst effekt och var resurser behöver sättas in. Kunskaps- och behovsbilden belyser exempelvis konsekvenserna av både vidtagna och uteblivna åtgärder, hur samhälle och rättssäkerhet påverkas om en viss åtgärd inte genomförs, samt effekten av genomförda lagändringar eller operativa insatser. Genom regelbunden uppföljning skapas förutsättningar att styra arbetet mer fakta- och effektbaserat.

Den myndighetsgemensamma kunskapsbilden bör utformas med utgångspunkt i redan existerande lägesbilder och rapporteringskanaler. Som det är nu tar myndigheterna fram en gemensam lägesbild av organiserad brottslighet via ”Rådet mot organiserad brottslighet”²³. Därutöver finns en ”Nationell lägesbild över befolkningen”²⁴ samt rapportering kring arbetsmarknadskriminalitet, vilka samtliga har beröringspunkter med identitetsfrågor. Genom att extrahera och fördjupa identitetsrelaterad information ur befintliga lägesbilder och komplettera med egen analys, kan en särskild kunskapsbild för identitetsområdet tas fram. Den kan exempelvis integreras i befintliga forum och rapporter. Viktigt är att kunskapsbilden regelbundet tillgängliggörs för alla relevanta aktörer, exempelvis via digitala plattformar eller återkommande möten, så att informationen kommer till praktisk nytta.

Den förväntade effekten är att berörda parter bättre kan bedöma var riskerna är störst, vilka åtgärder som ger bäst resultat och hur insatser bör prioriteras ur ett samhällsperspektiv. Detta skapar även

²³ Rådet mot organiserad brottslighet inrättades av regeringen i december 2022. Syftet är att stärka och effektivisera det samlade arbetet mot den organiserade brottsligheten. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att åtgärder som vidtas är träffsäkra, effektiva och leder till praktisk nytta.

²⁴ Regeringen har givit Skatteverket i uppdrag att årligen ta fram en nationell lägesbild över befolkningen. Lägesbilden ska ge aktuell information om vilka som bor, vistas och verkar i Sverige.

underlag för framtida beslut om eventuella lagändringar eller resursförstärkningar. Myndigheterna bedömer att arbetet med att utveckla en sådan kunskapsbild bör inledas i nära samverkan på strategisk nivå.

6 Ordlista

Begrepp	Förklaring
Biometri	Biometriska uppgifter är personuppgifter som samlats in genom en särskild teknisk behandling som rör någons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna person. Det kan till exempel handla om ansiktsgenkänning eller fingeravtryck.
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet där Europeiska unionens medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge ingår.
Falsk identitet	Att det inte finns någon korrekt identitet utan endast en falsk identitet och inte några riktiga uppgifter som kan ersätta de felaktiga.
Fastställa grundidentitet	Här avses att fastställa uppgifter om en persons identitet om sådana uppgifter saknas i myndighetens register. Ett vanligt förfarande för att fastställa grundidentiteten i Sverige är att granska olika typer av utländska identitetshandlingar och deras äkthet.
Felaktiga identitetsuppgifter	Att uppgifterna om personens identitet inte stämmer överens med personens verkliga förhållanden.
Frontex	Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån.
Fastställa grundidentitet	Med att fastställa grundidentiteten avses här fastställande av uppgifter om en persons identitet i de fall sådan uppgift saknas i en myndighets register.
Identitet	I normalfallet sökandens namn, födelsetid och medborgarskap.
Interoperabilitet	Förmågan hos t.ex. IT-system att kunna kommunicera med varandra med hjälp av regler eller standarder.
Kapad identitet	En typ av identitetsintrång då någon olovligen använder en annan persons legitimation, lösenord, eller samordnings- och personnummer, exempelvis för att ta lån i någon annan persons namn. Det kallas även för identitetsstöld, och är en form av bedrägeri.
Korrekt identitet	Att uppgifterna om personens identitet stämmer överens med verkliga förhållanden.
Look-alike	En look-alike är en person som ser ut som en annan och kan misstas att vara den personen vid uppvisande av identitetshandling, exempelvis vid en identitetskontroll.
Nationella grunddata	Nationella grunddata är information i digitalt format oberoende av medium, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av, som är viktiga i samhället och som genom överenskommelse bedömts följa Ramverk för nationella grunddata.
NFC	Nationellt forensiskt centrum, ansvarar för den forensiska processen inom Polismyndigheten, vilket bland annat innebär en expertroll i biometrifrågor.
Samordningsnummer	Identitetsbeteckning för den som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige. Samordningsnummer kan tilldelas med tre identitetsnivåer, styrkt, sannolik eller osäker identitet. Samordningsnummer kan förklaras vilande och kräver då förnyad identitetsprövning för att förnyas.
Sannolik identitet	Ett lägre beviskrav i migrationsrätten än styrkt, där person gör sin identitet trovärdig på annat sätt än att visa upp någon identitetshandling..
SPOC	I denna rapport betydande "Single Point of Operational Contact". Utgör en av de föreslagna åtgärderna.

Begrepp	Förklaring
Styrkt identitet	Att personen på något sätt styrker vem han eller hon är. Det sker vanligen genom identitetskontroll och uppvisande av ett giltigt pass eller annan identitetshandling utfärdad av behörig myndighet i hemlandet.
Tillståndsärenden	I denna rapport betecknar tillståndsärenden ärenden om uppehållstillstånd för arbete, anknytning eller studier. Hos Migrationsverket finns även andra typer av tillståndsärenden, exempelvis EES-ärenden, viseringsärenden och besöksärenden.
Utnyttjad identitet	När en persons identitet, normalt genom e-legitimation, används av en annan person. Den utnyttjade identiteten tillhör en person som existerar i verkliga livet och det är inte fråga om en falsk identitet. Kan även vara kapad, vilket innebär att personen inte är medveten om att dennes identitet utnyttjas av någon annan.
Verifiering av identitet	Då en befintlig redan fastställd grundidentitet kopplas ihop med en person myndigheten möter genom att denna identifierar sig med en fysisk eller elektronisk identitetshandling.